Relazione del Presidente della Fondazione Luigi Einaudi Giuseppe Benedetto

Audizione informale sulla proposta di legge C. 2822-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, recante "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica"

I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
21 settembre 2026, ore 12:00

Il Senato ha approvato l'AS 1971 il 15 settembre 2026 con alcune modifiche.

L'impianto resta quello approvato dalla Camera: proporzionale nei soli collegi plurinominali (soppressi gli uninominali, salvo Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige), premio di governabilità fisso di 70 seggi alla Camera e 35 al Senato alla lista o coalizione prima classificata che consegua almeno il 42 per cento dei voti validi in entrambi i rami, tetto di 220 deputati e 113 senatori, soglie del 10 per cento per le coalizioni e del 3 per cento per le liste, indicazione obbligatoria del candidato Presidente del Consiglio, nessun ballottaggio.

Le quattro modifiche principali sono quelle di seguito riassunte.

a) Voto di preferenza

Il Senato ha sostituito le liste interamente bloccate con un modello a capolista bloccato più sei candidati soggetti a preferenza.

Testo Camera. Liste di collegio plurinominale interamente bloccate. L'art. 1, comma 8, lett. g), del ddl riscriveva l'art. 18-bis, comma 3, secondo periodo, del d.P.R. n. 361/1957 prevedendo che il numero dei candidati «non può essere inferiore a due né superiore a sei»; l'elezione avveniva secondo l'ordine di presentazione. Analoga previsione per il Senato all'art. 2, comma 4, lett. c), del ddl.

Testo Senato. La medesima disposizione (art. 1, comma 8, lett. g), del ddl che riscriveva l'art. 18-bis, comma 3, d.P.R. n. 361/1957) è stata riformulata nel senso che «il numero dei candidati è, in ogni caso, pari a sette, compreso il capolista» e che, a pena di inammissibilità, i candidati, capolista incluso, sono collocati secondo un ordine alternato di genere. Conseguentemente sono state novellate le disposizioni sulla scheda e sull'espressione del voto.

Il meccanismo risultante è il seguente:

- il capolista resta bloccato: è eletto per primo a prescindere dalle preferenze ricevute dagli altri candidati; se alla lista spetta un solo seggio nel collegio, è il capolista a conseguirlo;
- l'elettore può esprimere fino a tre preferenze, esclusivamente a favore dei sei candidati diversi dal capolista, tracciando un segno accanto al nome;

- in caso di più preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza secondo l'ordine di lista (resta valida la prima);
- i sei candidati successivi al capolista sono eletti in ordine decrescente di preferenze individuali.

Critiche

Sul piano strettamente costituzionale, la soluzione non sembra presentare, di per sé, profili di illegittimità. Un modello sostanzialmente analogo era previsto dall'Italicum e fu espressamente scrutinato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017.

Ciò non elimina, tuttavia, un problema propriamente politico-istituzionale. Il sistema introduce due differenti canali di legittimazione all'interno della stessa rappresentanza parlamentare: il capolista è sostanzialmente scelto dal partito, mentre gli altri eventuali eletti dipendono da una competizione personale per le preferenze. Possono così convivere nello stesso gruppo parlamentare eletti la cui investitura deriva prevalentemente dalla decisione degli apparati di partito ed eletti che possono rivendicare una diretta investitura personale degli elettori. È una differenziazione che non viola necessariamente l'eguaglianza del voto, ma può produrre tensioni di legittimazione politica e accentuare la diversa posizione degli eletti all'interno dei partiti e delle istituzioni.

La scelta appare inoltre discutibile sotto il profilo della coerenza sistematica. Essa aggiunge un'ulteriore peculiarità a una legislazione elettorale italiana già caratterizzata da istituti assai poco comuni nel panorama comparato: le coalizioni pre-elettorali formalizzate dalla legge, il premio di maggioranza nazionale e, ora, la coesistenza nello stesso collegio e nella stessa lista di candidati bloccati e candidati sottoposti al voto di preferenza. Il problema, dunque, non è tanto di costituzionalità quanto di qualità e linearità del sistema rappresentativo: si moltiplicano meccanismi differenti di selezione e investitura degli eletti, con il rischio di rendere sempre meno omogeneo il fondamento della rappresentanza parlamentare.

b) Cifra elettorale nazionale di coalizione

Il Senato ha soppresso la cosiddetta «norma anti-cespugli» introdotta alla Camera: i voti di tutte le liste coalizzate concorrono ora alla cifra elettorale nazionale di coalizione, quale che sia la percentuale conseguita.

Riferimenti. Art. 1, comma 22, lett. b), del ddl, che novella l'art. 83, comma 1, lett. c), terzo periodo, del d.P.R. n. 361/1957; per il Senato, art. 2, comma 9, lett. b), del ddl, che novellava l'art. 16-bis, comma 1, lett. c), terzo periodo, del d.lgs. n. 533/1993.

Testo Camera. «Non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che non siano state ammesse alla ripartizione dei seggi ai sensi della lettera e), numeri 2-bis) e 2-ter)». Poiché il n. 2-bis) ammette al riparto le liste coalizzate sopra il 3 per cento e il n. 2-ter) ripesca, per ciascuna coalizione, la sola lista sotto soglia con la maggiore cifra elettorale nazionale (il «miglior perdente»), il risultato era che per ogni coalizione contribuiva alla cifra di coalizione al massimo una lista sotto il 3 per cento. La disposizione inaspriva

sensibilmente il regime vigente, che nel Rosatellum esclude dalla cifra di coalizione le sole liste sotto l'1 per cento (art. 83, comma 1, lett. c), terzo periodo, d.P.R. n. 361/1957, testo vigente).

Testo Senato. La previsione è stata soppressa. Ne discende che nessuna soglia opera ai fini della determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione: vi concorrono tutte le liste collegate, comprese quelle sotto l'1 per cento, e dunque più di una lista sotto il 3 per cento per ciascuna coalizione. Cade anche la soglia dell'1 per cento oggi prevista dal Rosatellum.

Effetti. Il recupero opera sulla sola cifra elettorale di coalizione, non sull'attribuzione dei seggi. Restano quindi ferme le soglie di accesso al riparto: 10 per cento per le coalizioni, 3 per cento per le liste singole o coalizzate, ripescaggio del solo «miglior perdente» per ciascuna coalizione, deroga per le liste di minoranza linguistica e, al Senato, per le liste oltre il 20 per cento in almeno una regione. Una lista con percentuali decimali può quindi risultare determinante per l'attribuzione del premio pur non eleggendo alcun parlamentare.

Critiche

L'emendamento corregge un elemento di evidente irragionevolezza nella determinazione della cifra elettorale nazionale delle coalizioni, ma non ne risolve un altro, che è anch'esso collegato alla soglia di sbarramento.

Nel testo approvato dalla Camera, il meccanismo poteva produrre conseguenze difficilmente giustificabili: una lista dell'1 per cento avrebbe potuto concorrere integralmente alla cifra della propria coalizione se fosse stata la prima tra quelle sotto soglia; una lista del 2,8 per cento avrebbe potuto invece risultare irrilevante ai medesimi fini se nella stessa coalizione fosse stata presente, ad esempio, un'altra lista al 2,9 per cento. La questione era stata sollevata anche nel dibattito parlamentare sotto il profilo degli artt. 3 e 48 Cost.

La modifica del Senato, facendo concorrere alla cifra elettorale della coalizione i voti di tutte le liste collegate, elimina opportunamente questa anomalia. Rimane però un diverso problema di eguaglianza e ragionevolezza, questa volta relativo all'accesso al riparto dei seggi. Il sistema continua infatti a derogare alla soglia ordinaria del 3 per cento in favore, per ciascuna coalizione che abbia superato il 10 per cento, della lista più votata tra quelle rimaste sotto soglia.

Può pertanto accadere che una lista dell'1 o del 2 per cento acceda al riparto in quanto migliore lista sotto soglia di una coalizione ammessa, mentre una lista autonoma – o appartenente a una coalizione che non abbia raggiunto il 10 per cento – resti esclusa pur avendo ottenuto, ad esempio, il 2,9 per cento dei voti.

Il problema è dunque diverso da quello corretto dal Senato, ma strutturalmente affine: anche in questo caso l'efficacia del voto non dipende soltanto dalla consistenza elettorale della lista, ma dalla sua collocazione coalizionale. Lo sbarramento differenziato non costituisce una novità nell'ordinamento italiano, essendo già presente nella legge n. 270 del 2005; ciò non toglie che continui a porre un problema di giustificazione della disparità di trattamento alla luce degli artt. 3 e 48 Cost.

c) Firme per la presentazione delle liste

Il Senato ha inoltre introdotto un regime differenziato delle sottoscrizioni, quadruplicando il requisito per le forze prive di rappresentanza parlamentare.

Riferimenti. Art. 1, comma 8, del ddl, che novella l'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361/1957 (per il Senato la disciplina opera per rinvio, ex art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 533/1993). Restano l'art. 18-bis, comma 2 (esonero, con la formula «in almeno una delle Camere» già introdotta alla Camera dall'art. 1, comma 8, lett. d)) e l'art. 5 del ddl, norma transitoria che àncora le condizioni di esonero alla data del 31 dicembre 2025.

Testo Camera. Da 1.500 a 2.000 sottoscrizioni per ciascuno dei collegi plurinominali (49 alla Camera, 26 al Senato), ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato di oltre centoventi giorni. Regime uniforme per tutti i presentatori non esonerati: complessivamente un minimo di 73.500 firme (1500 per 49 collegi della Camera; gli stessi elettori possono anche firmare per i 26 collegi del Senato).

Testo Senato. Il quantitativo sale da 6.000 a 7.000 sottoscrizioni per collegio plurinominale per le liste che, alla data di indizione dei comizi elettorali, non dispongano di alcuna rappresentanza parlamentare. La soglia di 1.500-2.000 resta invece applicabile alle liste che dispongano di un gruppo o di una componente politica di gruppo parlamentare in almeno una delle Camere. Su base nazionale il carico passa da 73.500 a 294.000 firme (6.000 per 49 collegi della Camera; gli stessi elettori possono anche firmare per i 26 collegi del Senato).

Effetti. Il quadro risultante è articolato su tre livelli:

1. esonero dalla raccolta firme per chi abbia costituito un gruppo parlamentare in una delle due camere all'inizio della legislatura (in prima applicazione al 31 dicembre 2025);

2. 1500 firme richieste ai partiti che hanno un gruppo o una componente di gruppo parlamentare al momento della pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali (e in prima applicazione al momento dell'approvazione del disegno di legge "Bignami-bis), ma non avevano un gruppo parlamentare a inizio legislatura in una delle due camere;

3. 6000 firme richieste a tutte le altre forze politiche.

Critiche

Considerando la sola Camera, composta da 49 collegi plurinominali, una nuova forza politica che intenda presentarsi in tutti i collegi deve quindi raccogliere almeno 294.000 sottoscrizioni: gli stessi elettori possono firmare anche per la presentazione delle liste nei 26 collegi plurinominali del Senato. Tale numero equivale a circa lo 0,64 per cento del corpo elettorale residente e a poco più dell'1 per cento dei votanti alle politiche del 2022.

Il confronto internazionale evidenzia una significativa distanza. In Francia non sono richieste sottoscrizioni degli elettori per le candidature all'Assemblée nationale; nel Regno Unito ne servono 10 per ciascuno dei 650 collegi. In Spagna un partito privo di rappresentanza parlamentare deve raccogliere lo 0,1 per cento degli elettori della circoscrizione, per un totale nazionale di circa 40.000

firme. In Germania, per presentare candidati nei 299 collegi uninominali occorrono circa 60.000 firme. In entrambi i casi la percentuale è pari a circa lo 0,1 per cento dell'elettorato nazionale.

In Italia le firme necessarie sono pari a più dello 0,6% del corpo elettorale, ben sei volte di più. Se si ragiona in rapporto ai votanti e non agli aventi diritto al voto, le 300.000 firme che saranno richieste in Italia sono pari a più dell'1% dei votanti alle elezioni politiche del 2022.

La misura si propone come una misura abnorme e discriminatoria rispetto all'accesso alla partecipazione politica e al diritto di elettorato, anche perché le modalità di raccolta, autenticazione e certificazione delle firme – senza ricorso alla firma digitale, prevista per referendum e proposte di legge di iniziativa popolare e per qualunque atto dei cittadini con la PA – aggravano ulteriormente gli oneri organizzativi e finanziari per i promotori di liste elettorali.

d) Equilibrio di genere dei capilista

Cade il tetto del 60 per cento per genere sulle posizioni di capolista.

Riferimenti. Art. 18-bis, comma 3.1, del d.P.R. n. 361/1957 («nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ogni lista a livello nazionale, nessuno dei due sessi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento») e corrispondente previsione dell'art. 9, comma 4-bis, del d.lgs. n. 533/1993.

Testo Camera. Il vincolo del 60 per cento sui capilista, di derivazione Rosatellum, era mantenuto, insieme all'obbligo di alternanza di genere nella successione interna delle liste.

Testo Senato. Il vincolo è stato abolito dall'articolo 1, comma 8, lettera h). Al suo posto opera la regola per cui a pena di inammissibilità i sette candidati, capolista compreso, sono collocati secondo un ordine alternato di genere.

Effetti. L'alternanza interna vincola l'ordine di presentazione, non l'esito: poiché i sei candidati diversi dal capolista sono eletti in ragione delle preferenze ricevute, la composizione di genere degli eletti non è predeterminata. Sul versante dei capilista – le uniche posizioni ad elezione garantita – viene meno ogni vincolo di riequilibrio in senso nazionale alla Camera e regionale al Senato: un partito può designare capilista di un solo genere in tutti i collegi.

Critiche

La modifica assume particolare rilievo perché il nuovo sistema attribuisce come è noto al capolista una posizione privilegiata. La soppressione del vincolo 60/40 consente quindi che tutte o quasi tutte le posizioni dotate della maggiore probabilità di elezione siano attribuite a candidati dello stesso genere.

Il parametro costituzionale principale è l'articolo 51, primo comma, della Costituzione, secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

È particolarmente rilevante sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022. La Corte, pur riconoscendo al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta delle tecniche di riequilibrio, ha affermato che tale discrezionalità non consente di omettere misure adeguate di promozione della parità. In quel caso è stata dichiarata illegittima la disciplina che, per i comuni sotto i 5.000 abitanti, non prevedeva l'esclusione delle liste prive della rappresentanza di entrambi i sessi tra i candidati.

La questione costituzionale posta dal nuovo testo non riguarda quindi l'obbligo di conseguire una determinata composizione finale degli eletti, ma la coerenza tra l'articolo 51 e una disciplina che conserva misure formali di equilibrio nelle liste, escludendone però l'applicazione alle norme sui capilista, che fissano un principio legale di precedenza nell'elezione.

Detto in altri termini, le misure promozionali che l'articolo 51 della Costituzione prescrive affidandole alla legge ordinaria vanno giudicate in termini di effetto reale sull'eleggibilità – cioè sulle pari opportunità di elezione – dei candidati dei due generi, a maggior ragione rispetto a norme in cui l'eleggibilità è determinata per i capilista unicamente dalla posizione in testa all'elenco dei candidati.

e) Altri emendamenti

Altre modifiche introdotte dal Senato, non oggetto della presente nota: estensione del voto fuori sede ai caregiver familiari e ai genitori o familiari conviventi di un minore in cura fuori regione; ridefinizione dei collegi della provincia di Bolzano (emendamento Durnwalder-Unterberger).